

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

Le régime belge d'aide et d'action sociales

Fierens, Jacques

Published in:

Le droit de l'aide et de l'action sociales à la croisée des chemins

Publication date:

2018

Document Version

le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

Citation for pulished version (HARVARD):

Fierens, J 2018, Le régime belge d'aide et d'action sociales. Dans F Faberon (Ed.), Le droit de l'aide et de l'action sociales à la croisée des chemins: Dynamiques et perspectives. Actes du colloque organisé le 18 mai 2017 par l'Ecole de droit de l'Université Clermont Auvergne. Cujas, Paris.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LE RÉGIME BELGE D'AIDE ET D'ACTION SOCIALES

Jacques FIERENS

Professeur extraordinaire à l'Université de Namur

Professeur à l'Université de Liège et à l'Université catholique de Louvain

Avocat au barreau de Bruxelles

Les artistes disent bien mieux l'exclusion sociale et la misère humaine que les docteurs, les professeurs, les savants. Eugène Laermans, de son vrai nom Laeremans, est né le 21 octobre 1864. Sourd dès onze ans suite à une méningite, il suit les cours de l'Académie de peinture de Bruxelles et sera un précurseur de l'expressionnisme. Il devient aveugle 12 ans avant sa mort, intervenue le 22 février 1940¹. Il est né, a vécu et est mort à Molenbeek-Saint-Jean, commune de la périphérie bruxelloise, d'exécrable réputation et méprisée par les sots. Le président des États-Unis en exercice, qui bien sûr n'y est jamais venu, l'a qualifiée de « trou à rats ».

Les intrus a beau avoir été peint en 1903, les personnages sont semblables à ceux qui les avaient précédés cent ans, mille ans plus tôt, pareils à ceux qui, en 2017, doivent sans cesse gagner le droit d'exister. « Un homme courbé, la mère qui ne veut plus regarder en arrière comme les enfants tentent de le faire, une petite fille qui semble interroger, un chemin sans carrefour, aux pavés durs sonnait méchamment sous les sabots, l'entrée de la famille dans la pénombre. L'eau, les murs, la rivière et la clôture ne laissent aucun choix, sauf celui d'une impasse plongeant dans l'eau qui devrait être la vie mais qui est la mort. Les villageois qui, eux, passent des portes ouvertes sur la lumière, font barrage et interdisent tout demi-tour. Le vent souffle dans tous les sens parce qu'il ne sait plus ce qu'il faut dire devant tant d'injustice. L'homme est courbé sous le poids de son bagage, mais surtout sous le fardeau du mépris. La pauvreté, il le vit dans son âme, n'est pas d'abord une question d'argent, loin s'en faut. Le pauvre, dit la parole sacrée des Juifs, est celui qui doit "se courber", comme lui. Les Grecs, les Latins diront que certains n'appartiennent pas à la "société". Pour ceux-ci, même le droit "social" est impuissant. "Société" ne veut-il pas dire que le lien qui unit des citoyens est un lien entre socii, entre amis ? Le droit social devrait être celui qui préserve l'amitié, l'aide sociale celle qui permet de rentrer dans le cercle des amis. L'intégration, dont il est si souvent question, exigée aveuglement pour certains, est refusée à d'autres parce que personne n'en veut comme amis. C'est ce que

¹ On consultera Ph. ROBERTS-JONES et al., *Eugène Laermans : 1864-1940*, Bruxelles, éd. du Crédit communal, 1995 ; A. DE RIDDER, *Eugène Laermans*, Anvers, Die Poorte, 1950, 32 p. ; A. EGGERMONT, *La vie et l'œuvre d'Eugène Laermans : peintre pathétique des paysans (1864-1940)*, Bruxelles, Office de publicité, 1943, 91 p. ; G. VANZYPE, *Eugène Laermans*, Bruxelles, Librairie nationale d'art et d'histoire, 1908.

signifient encore chaque jour les lois, les jugements, les regards, les paroles et les silences égoïstes, en Belgique comme ailleurs. Ce qui courbe l'homme et met tant d'inquiétude dans les yeux de sa femme, de la mère des enfants, est l'inutilité ou le silence du droit, pas un portefeuille vide. Depuis toujours et pour longtemps, avec sa famille, il marche pourtant. »²

Le créancier de l'aide sociale, avant toute analyse savante, avant toute intervention militante, nous montre son visage, à travers le langage des artistes, notamment. Que voyons-nous ? Un sujet de droit en quête de dignité ? Un travailleur en quête de travail ? Mais quel travail ? Un contractant ?

I – LE CRÉANCIER DE L'AIDE SOCIALE, UN SUJET DE DROIT EMPREINT DE DIGNITÉ ?

A – UN SUJET DE DROIT ?

Longtemps, l'aide et l'action sociales n'ont pas été un droit en Belgique, mais une simple faveur autorisée par la loi³. L'idée d'un droit au secours, et même d'un droit au travail, était pourtant apparue de manière éphémère dans les constitutions du 3 septembre 1791 et du 24 juin 1793⁴, mais n'avait pas été préservée. Un tel droit ne sera reconnu à nouveau, en Belgique, que par la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale.

L'aide sociale est devenue un droit constitutionnel en même temps que la sécurité sociale, lors de l'insertion par la loi du 31 janvier 1994 de l'article 24bis, devenu ultérieurement article 23 de la Constitution⁵.

Les pauvres se sont ainsi vu reconnaître de plus en plus de droits, tant à travers la sécurité sociale qu'à travers l'aide sociale, au point qu'on en arrive parfois à se demander si, hormis certains étrangers, spécialement ceux qui ne sont pas en séjour régulier, ils ne se sont pas vu reconnaître assez de droits en théorie, tout l'effort devant porter sur leur effectivité. Ce serait sans doute aller trop loin. La reconnaissance d'un



Eugène LAERMANS, *Les intrus* (1903),
Musée des Beaux-Arts de la Ville de Liège

² E. LAERMANS (pseud.), « Je suis devenu aveugle, mais je vois encore », Supplément au *Journal du droit des jeunes* [éd. Belge], n° 318, oct. 2012.

³ V° « Assistance publique », *Pandectes belges*, 1883, n° 597 et 687.

⁴ Art. 21 de la Constitution du 24 juin 1793 : « Les secours publics sont une dette sacrée. La société doit la subsistance aux citoyens malheureux, soit en leur procurant du travail, soit en assurant les moyens d'exister à ceux qui sont hors d'état de travailler. » Pour cette période, voy. A. FORREST, *La Révolution française et les pauvres*, Librairie académique Perrin, 1981, 283 p. ; C. FAURÉ, *Les déclarations des droits de l'homme de 1789*, Payot, 1988, spécialement p. 27 et 31.

⁵ Voir J. FIERENS, « L'article 23 de la Constitution, une arme contre la misère ? », *Droit en Quart Monde*, 1994. Du même, « L'efficacité juridique de la consécration des droits économiques, sociaux et culturels », *Formation permanente CUP, Le point sur les droits de l'homme*, vol. 39, mai 2000, p. 165-213.

droit subjectif à l'aide sociale n'est pas encore vraiment assurée⁶. On lit déjà dans les travaux préparatoires de la loi du 8 juillet 1976 que la section de législation du Conseil d'État avait estimé que le droit à l'aide sociale envisagé ne pouvait être considéré comme « *un droit subjectif au sens usuel du mot* »⁷. Même si près de trente ans de mise en application du droit à l'aide sociale prouvent qu'il peut aisément faire l'objet d'un contrôle juridictionnel, critère habituel de l'existence d'un droit subjectif, le Conseil d'État a adopté la même position lors de la consécration du droit à l'intégration sociale par la loi du 26 mai 2002⁸ complétant le droit à l'aide sociale de la loi du 8 juillet 1976 : « *La notion utilisée de "droit" à l'intégration sociale ne correspond pas à un droit subjectif au sens strict du terme.* »⁹ La controverse elle-même, en tout cas, indique que les réticences à l'égard d'un droit de créance des pauvres ou des exclus sur la société, déjà explicites au début du XIX^e siècle, ont la vie dure. Quand un droit fondamental concerne ceux qui en ont le plus besoin, parce qu'ils sont pauvres, exclus ou étrangers, sa consécration perd de sa force et il est davantage remis en question. Hannah Arendt a fait preuve à cet égard d'une brûlante et toujours actuelle lucidité, en montrant comment les droits, fussent-ils qualifiés de fondamentaux, ne servent en rien aux exclus¹⁰.

B – UN ÊTRE HUMAIN DIGNE ?

Depuis plusieurs années, les dimensions non pécuniaires de la misère ont été mises en évidence, même si l'on cherche encore actuellement les indicateurs destinés à mesurer ce qui n'est pas quantifiable aussi facilement que l'argent. Les aspects proprement juridiques en font partie, au sens où être pauvre n'est pas seulement et pas d'abord manquer de revenus et de biens matériels, mais manquer de droits, du moins de droits effectifs. Jean Labbens soulignait déjà cette dimension en 1978, même si sa lecture marxisante la restreignait encore aux seuls droits découlant du travail : « *L'argent n'est rien en lui-même ; il est le signe des droits appropriés qui procurent un revenu. Ce dernier existe parfois sans argent, mais on n'obtient jamais d'argent, si l'on ne possède de tels droits. On est donc pauvre lorsqu'on n'arrive pas ou lorsqu'on arrive mal à s'approprier cette réalité d'essence juridique, parfois mal codifiée, qui est vraiment un pouvoir sur autrui, sur le travail d'autrui.* »¹¹ De plus en plus d'acteurs soulignent que la pauvreté a d'abord pour conséquence l'incapacité d'exercer un ensemble de droits fondamentaux, dont fait partie le droit au travail ou le droit sur

⁶ Voir J. FIERENS, « Les droits des plus défavorisés à une aide sociale : une réplique désespérée à l'idéologie contractuelle triomphante », in M. VERDUSSEN (dir.), *Les droits culturels et sociaux des plus défavorisés*, Bruylant, 2009, p. 569-575.

⁷ *Doc. parl., S.*, sess. 1974-1975, n° 581-1, p. 84 et 86.

⁸ Cette loi a remplacé la loi du 7 août 1974 instituant un minimum de moyens d'existence (le « minimex »).

⁹ *Doc. parl., Ch.*, sess. 2001-2002, n° 1603/001, 23 janv. 2002.

¹⁰ Voir H. ARENDT, *Les origines du totalitarisme. L'impérialisme*, tr. fr. par M. LEIRIS [coll. Points politique], Paris, Fayard, 1982, spécialement le chapitre consacré au « déclin des droits de l'homme ».

¹¹ J. LABBENS, *Sociologie de la pauvreté*, Gallimard, coll. « Idées » n° 393, 1978, p. 93-94 (souligné par nous).

le travail d'autrui, mais pas uniquement. Cette approche, explicite dès 1987 en France, concerne à présent aussi l'effort de compréhension de la pauvreté des pays du Sud, à travers la notion de développement « durable »¹².

En 1976, les centres publics d'aide sociale, devenus depuis centres publics d'action sociale, n'avaient pas été créés en vue de répondre prioritairement au problème de la pauvreté lourde, que l'on considérerait après les *golden sixties* comme devenue marginale, grâce notamment au développement de la sécurité sociale : « La façon dont se présentent les besoins sociaux et dont ils requièrent une solution dépasse dans une large mesure la notion d'assistance en cas d'indigence. Alors que dans le passé, les besoins matériels et les maladies constituaient les problèmes les plus dignes d'être reconnus par la société et partant de requérir une solution, ce sont, à l'heure actuelle, des problèmes tout à fait nouveaux qui réclament notre attention. »¹³

La loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale consacre dès lors une aide fondée en principe sur la dignité humaine, sans viser exclusivement les pauvres : « Toute personne a droit à l'aide sociale. Celle-ci a pour but de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine. »¹⁴ L'aide se veut non seulement matérielle, mais aussi palliative, curative, préventive. Cette aide peut être matérielle, sociale, médicale, médico-sociale ou psychologique¹⁵. Elle se base en principe sur une guidance strictement individualisée, visant « à faire face parfois à des situations très délicates et personnelles qui demandent une approche appropriée ».

Il faudra vingt ans d'existence des CPAS pour que le législateur admette que la pauvreté n'a pas disparu : « Malgré le développement de notre sécurité sociale, une pauvreté subsiste et elle pose des problèmes aigus dans les centres urbains et à l'égard d'une population partiellement exclue [...] »¹⁶.

¹² « La précarité est l'absence d'une ou plusieurs des sécurités permettant aux personnes et familles d'assumer leurs responsabilités élémentaires et de jouir de leurs droits fondamentaux. L'insécurité qui en résulte peut être plus ou moins étendue et avoir des conséquences plus ou moins graves et définitives. Elle conduit le plus souvent à la grande pauvreté quand elle affecte plusieurs domaines de l'existence, qu'elle tend à se prolonger dans le temps et devient persistante, qu'elle compromet gravement les chances de reconquérir ses droits et de réassumer ses responsabilités par soi-même dans un avenir prévisible. » (Conseil économique et social français, *Grande pauvreté et précarité économique et sociale*, JO, *Avis et rapports du CES*, 28 févr. 1987). Cette définition devrait toutefois être encore nuancée. Les précarités visées, dont l'accumulation peut conduire à la grande pauvreté, n'ont pas toujours pour conséquence de priver des personnes et des familles de la jouissance des droits fondamentaux. La précarité et la pauvreté compromettent plutôt très souvent l'exercice de ceux-ci. Sur la notion de développement durable, voir notamment la résolution du 14 mars 2001 sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté de l'Assemblée générale des Nations Unies : « L'élimination de l'extrême pauvreté constitue un moyen essentiel d'assurer le plein exercice des droits politiques, civils, économiques, sociaux et culturels, et réaffirme l'interdépendance de ces objectifs ; l'existence de situations de misère absolue généralisée fait obstacle à l'exercice intégral et effectif des droits de l'homme et fragilise la démocratie et la participation populaire » (A/RES/55/106).

¹³ Exposé des motifs, *Pasin.*, 1976, p. 1309.

¹⁴ Art. 1^{er}, al. 1^{er}.

¹⁵ Voir l'art. 57, § 1^{er}.

¹⁶ Projet de loi contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire, Exposé des motifs, *Doc. parl., Ch.*, sess. extr. 1991-1992, n° 630/1, p. 1.

La mondialisation a aussi ses effets sur la gestion de la pauvreté par la loi. Au moins huit cent millions de personnes souffrent de manière chronique de la faim, spécialement en Afrique. L'Europe est plus qu'un miroir aux alouettes ; elle est, avec l'Amérique du Nord et une partie de l'Asie, le bastion de la richesse. Comment s'étonner alors que des immigrants soient prêts à payer de leur liberté, parfois de leur vie, l'espoir d'un sort meilleur ? S'il ne fait aucun doute que les plus pauvres ne parviennent jamais jusqu'à nos frontières, parce qu'ils n'en ont aucunement la possibilité, la vague de « clandestins » et autres réfugiés dits « économiques » n'est que la conséquence du mépris du Nord pour la misère du Sud, qu'il a créée et exploitée pendant six siècles à travers l'esclavage et la colonisation¹⁷.

La loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale est bâtie avant tout, comme son nom l'indique, sur l'idée d'intégration, mais a pris garde de ne pas mentionner la dignité humaine dans son texte. Les mots ne figurent que dans l'exposé des motifs, peut-être par prudence, la référence ayant révélé son potentiel libérateur dans le chef des destinataires de l'aide sociale, mais aussi l'étendue, d'abord inaperçue, des engagements du législateur qui la prône.

La loi de 2002 rejette toutefois explicitement la seule approche financière : « C'est pourquoi l'intégration des personnes les plus démunies doit correspondre à une politique dynamique tournée vers l'insertion sociale et la solidarité responsable en permettant à chacun de se voir garantir un droit à l'émancipation personnelle remplaçant une politique d'assistance strictement financière. »¹⁸ Cette loi consacre au profit de certaines personnes le droit à l'intégration sociale qui n'est cependant pas reconnu aux mineurs, à de rares exceptions près, ni aux étrangers non ressortissants d'un État membre de l'Union européenne s'ils n'ont pas obtenu le droit au séjour illimité¹⁹.

La référence à la dignité humaine parcourt depuis quelques décennies des centaines de textes internationaux ou internes et aurait pu contrebalancer les effets pervers de l'idéologie contractuelle et la dilution du schéma assurantiel. C'est une constante de la pensée du droit : l'opposition à la logique contractuelle engendre la tentative de fonder le droit dans des valeurs absolues. Platon, qui se heurte à l'opinion sophistique selon laquelle toute loi est une convention, part déjà à la recherche d'une Cité idéale construite sur l'idée du Bien²⁰. Ce n'est pas un hasard non plus si la dignité humaine a été affirmée de la manière la plus vigoureuse qui soit par Kant, au moment où l'idéologie de l'échange prenait son essor. « Dans le règne des fins, tout a un PRIX ou une DIGNITÉ. Ce qui a un prix peut être aussi bien remplacé par quelque chose d'autre à titre

¹⁷ La première vente publique d'Africains blancs et noirs a eu lieu à Lisbonne le 8 août 1444. Voir, entre autres, G. MARTIN, *L'Ère des négriers*, Alcan, 1931, 452 p., rééd. Karthala, 1993, 450 p.

¹⁸ Exposé des motifs, *Doc. parl., Ch.*, sess. 2001-2002, n° 1603/001, 23 janv. 2002, p. 3.

¹⁹ Art. 2, al. 1^{er}. Le permis d'établissement requiert en principe au moins cinq ans de séjour régulier.

²⁰ Voir *La République*, qui fait dépendre la recherche de ce qu'est la justice et un homme juste de la description préalable de la Cité idéale. Sur la position de Socrate, voir la fameuse « Prosopopée des lois » dans le *Criton*, 50a et s. ; J. de ROMILLY, *La loi dans la pensée grecque*, Les Belles Lettres, 2001, p. 124 et s.

d'équivalent ; au contraire, ce qui est supérieur à tout prix, ce qui par suite n'admet pas d'équivalent, c'est ce qui a une dignité. »²¹

La loi du 8 juillet 1976 en fait son fleuron à travers l'article 1^{er}. Selon certains, cette dignité, en matière d'aide sociale, représenterait « les conditions indispensables pour qu'un être vivant soit membre à part entière de la communauté humaine »²². Trente années d'application administrative et judiciaire de la loi organique, et les nombreuses modifications apportées à la loi, obligent cependant à considérer que cette représentation, qui correspond peut-être aux intentions initiales du législateur de 1976, n'a jamais réussi à s'imposer. La section d'administration du Conseil d'État a vu dans la référence à la dignité humaine un principe limitatif, ce qui en constitue une véritable perversion intellectuelle²³. La jurisprudence des juridictions du travail s'est relativement peu intéressée à l'interprétation de la notion, même si la Cour de cassation exige qu'elles examinent si l'aide sociale est nécessaire pour vivre conformément à la dignité humaine²⁴. La pratique des centres, comme celle des tribunaux, a constamment réduit celle-ci à une définition minimale, la confondant avec des « besoins » élémentaires : « Il existe un seuil incontestable en dessous duquel, dans la société belge actuelle, tous s'accordent à considérer que la personne ne vit pas conformément à la dignité humaine, laquelle implique que la personne puisse se nourrir, se vêtir, se loger, assurer son hygiène, avoir accès aux soins de santé »²⁵. Jusqu'à la loi du 22 décembre 2003, la loi organique ne faisait qu'une seule allusion au besoin, au sujet de l'enquête sociale, à l'article 60, § 1^{er}. Elle n'autorisait cependant pas la confusion entre « besoin d'aide » et « aide limitées aux besoins » : « L'intervention du centre est, s'il est nécessaire, précédée d'une enquête sociale, se terminant par un diagnostic précis sur l'existence et l'étendue du besoin d'aide et proposant les moyens les plus appropriés d'y faire face ». À présent, une autre allusion au besoin est inscrite à l'article 57, § 2, de la loi²⁶.

La loi organique des centres publics d'action sociale elle-même ne s'est jamais contentée de prévoir l'ouverture du droit à l'aide sociale dès qu'une situation contraire à la dignité humaine se manifestait.

Outre la condition de résidence en Belgique, tellement évidente qu'elle n'est pas mentionnée, et la condition de la régularité du séjour pour les étrangers, la condition de disponibilité au travail a été considérée comme implicite par une large partie de la doctrine et de la jurisprudence, même lorsqu'elle n'avait pas été réintroduite explicitement dans l'article 60, § 3, de la loi du 8 juillet 1976 (voy. *infra*).

²¹ *Fondement de la métaphysique des mœurs*, cité, p. 160-162. C'est Kant qui souligne.

²² F. KURZ, « L'application du principe de la dignité humaine : un défi pour les juridictions du travail », *JTT*, 2002, p. 274, n° 10.

²³ CE, 21 mai 1981, n° 21.190, *Rec.*, p. 731.

²⁴ Cass., 26 févr. 2001, *Pas.*, 2001, I, p. 358.

²⁵ A. HAVENITH, « Conditions d'octroi de l'aide sociale », in M. DUMONT (coord.), *Actualités de la sécurité sociale. Évolution législative et jurisprudentielle*, Larcier (Commission Université-Palais), 2004, n° 8.

²⁶ « Par dérogation aux autres dispositions de la présente loi, la mission du centre public d'aide sociale se limite à : 1° l'octroi de l'aide médicale urgente, à l'égard d'un étranger qui séjourne illégalement dans le Royaume ; 2° constater l'état de besoin suite au fait que les parents n'assurent pas ou ne sont pas en mesure d'assumer leur devoir d'entretien, à l'égard d'un étranger de moins de 18 ans qui séjourne, avec ses parents, illégalement dans le Royaume. » Dans le cas des enfants visés, il est toutefois exact que leur droit à l'aide sociale se limite aux besoins matériels élémentaires, comme le précise la même disposition.

L'article 57, § 2 a par ailleurs instauré pour les étrangers en séjour illégal, depuis 1984 et à travers de multiples modifications, une « dignité humaine restreinte », limitée actuellement à l'aide médicale urgente. La contradiction avec l'article 1^{er} est irréductible depuis qu'existe ainsi une dignité au rabais. La Cour d'arbitrage, dans son arrêt n° 51/94 du 29 juin 1994 et dans tous ceux qu'a provoqués une contestation continue de la loi, a estimé qu'il était raisonnable de faire jouer au droit à l'aide sociale, consacré au nom de la dignité, le rôle de repoussoir des pauvres indésirables.

L'aide en nature pour les personnes et les familles qui tentent de construire une vie familiale digne devrait depuis 1976 constituer l'exception, puisque les droits visés à travers la notion de dignité humaine sont divers et recouvrent des aspirations non matérielles. L'aide de ce type est cependant remise au goût du jour dans les centres où certains étrangers doivent résider en vertu de l'article 57^{ter} de la loi du 8 juillet 1976²⁷. Par ailleurs, tenant compte de l'arrêt n° 106/2003 du 22 juillet 2003 de la Cour d'arbitrage, qui imposait une aide « en nature » en faveur des enfants dont les parents sont en séjour illégal, le législateur a modifié une fois de plus l'article 57, § 2, de la loi organique des centres publics d'action sociale : il a prévu une aide « matérielle » indispensable pour le développement de l'enfant et exclusivement octroyée dans un centre fédéral d'accueil conformément aux conditions et modalités fixées par le Roi²⁸. Puisqu'elle avait été suggérée par elle-même, la Cour d'arbitrage n'a évidemment pas vu d'inconstitutionnalité dans cette restriction pour le moins inquiétante de l'aide due aux enfants, qui n'envisage pas leurs besoins immatériels, affectifs, scolaires, et s'avère volontairement incapable de prendre en compte la dimension familiale de l'aide sociale²⁹.

Pourtant, l'article 23 de la Constitution, qui porte en son alinéa 1^{er} que « Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine », indique clairement que l'aide sociale « normale », non limitée, est indispensable au respect de la dignité.

II – LE CRÉANCIER DE L'AIDE SOCIALE, UN TRAVAILLEUR ET UN CONTRACTANT ?

A – UN TRAVAILLEUR ?

Le pauvre valide a toujours été obligé de travailler, mais l'exigence du travail requis a changé de signification au cours de l'histoire ou en a superposé plusieurs. Le même mot a recouvert des réalités conceptuelles, et surtout sociales, très différentes.

²⁷ Par arrêt n° 169/2002 du 27 novembre 2002, la Cour d'arbitrage a estimé que l'aide sociale en nature n'est pas anticonstitutionnelle.

²⁸ Art. 483 de la loi-programme du 22 décembre 2003 et arrêté royal du 24 juin 2004 visant à fixer les conditions et modalités pour l'octroi d'une aide matérielle à un étranger mineur qui séjourne avec ses parents illégalement dans le Royaume.

²⁹ Arrêt n° 131/2005 du 19 juill. 2005.

Au cours du Moyen Âge, le travail requis des miséreux revêt plutôt une signification morale et religieuse, le régime de chrétienté rappelant constamment que le Christ avait été lui-même un travailleur³⁰. Au cours des XVI^e et XVII^e siècles, le travail acquiert, à l'égard des pauvres, un but répressif lié à une intention de maintien de l'ordre social. Les lois sanctionnent de plus en plus sévèrement la prétendue fainéantise³¹. La loi belge ne renoncera théoriquement qu'en 1993 à réprimer la pauvreté, avec l'abrogation de la loi du 27 novembre 1891 au titre explicite : loi « pour la répression du vagabondage et de la mendicité »³². Depuis lors, différents règlements communaux sanctionnent à nouveau pénalement la mendicité³³.

Le travail pris en considération depuis les Lumières et la domination du libéralisme est le travail économiquement productif. Abrutissant et dangereux au cours du XIX^e siècle comme parfois encore de nos jours, il constituera cependant le portillon d'entrée de la sécurité sociale. Le terme même de « travail » n'a d'ailleurs que progressivement été appliqué à d'autres activités que la production de biens.

La sécurité sociale, même dans ses balbutiements les plus lointains, a été l'affaire des travailleurs reconnus comme tels et non de tous ceux qui exécutent un travail, loin s'en faut.

L'article 68, § 3, de la loi du 10 mars 1925 organique des commissions d'assistance publique, qui reste en vigueur jusqu'en 1976, énonce que « les pauvres, capables de travailler, reçoivent de préférence des secours sous forme de salaire pour travail fourni »³⁴. Ainsi se manifestait la volonté de faire du pauvre un ouvrier, dans la mesure du possible. Ce fut une des multiples formulations de ce que l'on appelle aujourd'hui « l'activation », qui n'a rien de récent ni d'original. Il s'agit depuis des décennies de faire, des assistés, des travailleurs rentables.

³⁰ Ainsi, Cyrille Van Overbergh rapporte à propos de Saint Vincent de Paul à qui un seigneur de la cour avait abandonné un domaine marécageux, qu'il eut l'idée d'y envoyer les mendiants qui s'adressaient à lui et de les employer à y creuser un grand fossé. La journée de travail leur était payée 25 sols. Au bout de quelques temps, le fossé fut creusé. On vint le dire à Saint Vincent de Paul et lui demander ce qu'il fallait faire. Il réfléchit un instant, puis il répondit : « Faites-en creuser un second à côté et comblez le premier » (voir C. VAN OVERBERGH, *Réforme de la bienfaisance en Belgique. Résolution et rapport général de la Commission spéciale*, Bruxelles, éd. A. Lesigne, 1900, p. 286).

³¹ Voir l'exposé historique in A. LUYCKX, « Procédure à l'égard des mendiants et des vagabonds », *Les Nouvelles, Procédure pénale*, t. III, 1951, n° 23 et s.

³² Voir l'art. 29 de la loi du 12 janvier 1993 contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire.

³³ Voir toutefois CE, 6 janv. 2015, *Pietquin et autres c/ Ville de Namur*, n° 229.729 : « Considérant qu'il ressort de ce qui précède que la mendicité ne peut pas être considérée en elle-même comme un trouble à l'ordre public, même si elle cause un malaise dans la population ; que toutefois, sa pratique à certains endroits, à certains moments et selon certaines modalités peut être interdite, dans le respect du principe de proportionnalité ».

³⁴ La Commission de réforme de la bienfaisance avait proposé dès 1898 : « Pour les indigents valides, le meilleur mode de secours est l'assistance par le travail. La Commission locale est tenue soit d'organiser l'octroi de secours aux indigents valides sous forme de l'offre de travail, soit de s'entendre avec mêmes fins avec une ou plusieurs institutions existantes » (voir C. VAN OVERBERGH, *Réforme de la bienfaisance...*, cité, p. 284). Les articles 6 et 8 de la loi du 26 mai 2004 concernant le droit à l'intégration sociale ne disent pas autre chose.

Personne ne conçoit, semble-t-il, que le travail doive être épanouissant et incluant socialement. Si le pauvre s'intègre à la société, c'est par la souffrance ou la rentabilité.

Les lois récentes en matière d'aide sociale n'ont pas rompu avec la vision du pauvre travailleur, loin s'en faut. On l'a dit, même lorsque la loi du 8 juillet 1976 ne mentionnait pas la disposition au travail, c'est-à-dire entre 1976 et 1993, la jurisprudence majoritaire et une partie de la doctrine en faisaient une condition de l'octroi de l'aide sociale, quoiqu'à tort³⁵.

La loi du 12 janvier 1993 contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire – c'est le titre officiel, même si l'invocation incantatoire de l'urgence n'a guère eu de conséquences – a modifié l'article 60, § 3, de la loi du 8 juillet 1976. En contradiction avec l'article 1^{er} mentionnant le respect de la dignité humaine, ce paragraphe renvoyait à la disposition au « travail », non autrement précisée, visée à l'époque par la loi concernant le droit au minimum de moyens d'existence, et aujourd'hui par la loi concernant le droit à l'intégration sociale. Cette obligation, en matière d'aide sociale financière, était en principe facultative, mais pour certaines juridictions, l'obligation d'être disposé à travailler et de le prouver a toujours été et est une « condition impérative pour pouvoir bénéficier de l'aide sociale »³⁶.

La nature du travail requis demeure profondément ambiguë. Il semble, dans la loi de 1976 et ses modifications, davantage relever de l'obligation morale que du souci d'inclusion économique. La jurisprudence vise parfois explicitement un travail rémunérateur³⁷, mais souligne surtout que le demandeur doit faire des « efforts » pour trouver du travail, même si ceux-ci ne se concrétisent pas³⁸.

³⁵ Voir H. FUNCK, *Le droit au minimum et à l'aide sociale accordé par les CPAS*, Bruxelles, La Charte, nouvelle édition, s.d., n° 246. L'auteur affirme que le critère de l'aide sociale « n'est pas le fait de ne pas disposer des moyens de mener une vie conforme à la dignité humaine, mais la possibilité de disposer de ces moyens » (souligné par l'auteur). Cette position est incompatible avec l'arrêt de la Cour de cassation du 10 janvier 2000 (JTT, 2000, p. 249 ; *Chron. D.S.*, 2000, p. 190 ; *R.W.*, 1999-00, p. 1136 ; *J.T.*, 2001, p. 234 ; *J. dr. jenn.*, 2001, liv. 206, p. 45). La Cour énonce : « Dat de aanspraak op maatschappelijke dienstverlening bestaat los van vergissingen, onwetendheid, nalatigheid of fout van de aanvrager ». La traduction en français de cet arrêt, proposée par la banque de données du SPF Justice et reprise par M. Havenith (*loc. cit.*, p. 78, n° 48), est si mauvaise qu'elle est fautive : « Que le droit à l'aide sociale n'est pas subordonné aux erreurs, à l'ignorance, à la négligence ou à la faute de celui qui demande de l'aide ». Il faut comprendre : « Que le droit à l'aide sociale existe indépendamment d'erreurs, d'ignorance, de négligence ou de faute du demandeur ». La faute du demandeur d'aide n'est donc nullement exclusive de l'aide.

³⁶ T.T. Bruxelles [15^e ch.], 25 févr. 2002, X / CPAS Bruxelles, RG 20 492/01, inédit — T.T. Bruxelles [ch. vac.], 25 juill. 2002, X / CPAS Molenbeek-Saint-Jean, RG 30 250/02, inédit. Pour M. Albert Havenith, cette disposition au travail est liée à la preuve du besoin. L'auteur avale trop rapidement la thèse de M. Henri Funck, selon laquelle l'aide sociale ne s'ouvre pas dès qu'une personne vit dans des conditions contraires à la dignité humaine, mais quand elle n'a pas la possibilité de mener une autre vie. Voir A. HAVENITH, « Conditions d'octroi de l'aide sociale », cité, p. 65, n° 16.

³⁷ Par exemple : C.T. Liège, 21 févr. 1997, *Chron. D.S.*, 1998, p. 349.

³⁸ Voir la jurisprudence citée par H. FUNCK, *Le droit au minimum et à l'aide sociale accordé par les CPAS*, préc., n° 288.

La loi de 2002 concernant le droit à l'intégration sociale se contente de l'ancienne formule imprécise en disposant que pour pouvoir bénéficier du droit à l'intégration sociale, la personne doit notamment « être disposée à travailler, à moins que des raisons de santé ou d'équité l'en empêchent »³⁹, mais tente d'instaurer, du moins pour les jeunes de moins de vingt-cinq ans, un droit à l'emploi. Le législateur se borne cependant à prévoir que celui-ci doit être « adapté à sa situation personnelle et à ses capacités »⁴⁰, tandis que pour les bénéficiaires plus âgés, la loi ne mentionne que l'éventuel emploi « lié à un contrat de travail »⁴¹. La loi de 2002 se préoccupe donc sans doute davantage de travail productif que celles de 1974 ou 1976. Elle confond en tout cas largement l'intégration sociale et la mise au travail, l'acceptation de n'importe quel travail.

L'article 60, § 7, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale est porteur de la même ambiguïté. Il énonce que « lorsqu'une personne doit justifier d'une période de travail pour obtenir le bénéfice complet de certaines allocations sociales ou afin de favoriser l'expérience professionnelle de l'intéressé, le centre public d'aide sociale prend toutes les dispositions de nature à lui procurer un emploi. Le cas échéant, il fournit cette forme d'aide sociale en agissant lui-même comme employeur pour la période visée ». L'alinéa 2 de la même disposition précise que « la durée de la mise à l'emploi visée à l'alinéa précédent ne peut être supérieure à la durée nécessaire à la personne mise au travail en vue d'obtenir le bénéfice complet des allocations sociales ». Le but est on ne peut plus clair : en agissant comme employeur, l'aide sociale renvoie la personne vers la sécurité sociale et le régime de l'assurance-chômage. L'objectif n'est pas ici le travail en tant qu'accès à la dignité⁴².

B – LE CRÉANCIER DE L'AIDE SOCIALE, UN CONTRACTANT ?

Le contrat comme représentation juridique du lien social est une idée aussi ancienne que la pensée du droit⁴³, mais elle n'avait pas la même signification qu'aujourd'hui⁴⁴. Les Anciens tenaient l'association pour naturelle. La modernité lui a donné le sens d'un pacte fondateur de la société, contre la nature. C'est ce qui transforme le problème de l'aide sociale et de son fondement.

³⁹ Art. 3, 5°.

⁴⁰ Art. 6, § 1^{er}.

⁴¹ Art. 13, § 1^{er}.

⁴² La difficulté de situer le bénéficiaire de la loi concernant le droit à l'intégration sociale par rapport au monde du travail émerge même dans le vocabulaire utilisé par le législateur. La loi du 26 mai 2002 permet l'obtention d'un revenu minimum calqué sur l'ancien minimum de moyens d'existence, à certaines conditions, dont la première, pour les moins de vingt-cinq ans, est de ne pas avoir trouvé ou de ne pas s'être vu offrir un emploi. Or, le mot choisi pour désigner cette prestation en néerlandais est « leefloon ». Un parlementaire a observé, lors de la discussion de la loi, que la notion de *loon* est issue du droit du travail et désigne une rémunération allouée pour une prestation de travail. Voir *Dac. Parl., Ch.*, sess. 2001-2002, 1603/004, p. 14.

⁴³ Voir déjà Platon : « Ainsi donc un homme en prend un second pour le besoin d'une chose, et un troisième pour le besoin d'une autre chose ; et comme ils ont beaucoup de besoins, ils rassemblent beaucoup d'hommes en un seul lieu d'habitation, associés pour les aider ; et c'est à cette cohabitation que nous avons donné le nom de cité. » (PLATON, *La République*, Livre II, 369b).

Les conditions de validité des conventions, Hobbes, Locke ou Rousseau en ont conscience, sont la liberté et l'égalité en droit. Or, celles-ci n'existent pas pour les pauvres. Voltaire soulignait que « tous les hommes seraient donc nécessairement égaux s'ils étaient sans besoins. La misère attachée à notre espèce subordonne un homme à un autre homme »⁴⁵. Les penseurs modernes, puis le législateur jusqu'à ce jour, seront contraints de supposer cette liberté et cette égalité inexistantes⁴⁶. Cette supposition constitue le fondement nécessaire du libéralisme. Le « contrat » suppose une égalité et une liberté, qui, pour les plus faibles socialement, risquent toujours d'être fictives. Il a pour conséquence que le prétendu pacte se retourne souvent contre eux.

Le mouvement socialiste a progressivement réussi à faire admettre que la figure du contrat civil ne peut rendre compte adéquatement des rapports inégaux existants entre le patron et le travailleur, et ce fut l'émergence du droit du travail et de la sécurité sociale. Il est irritant de constater qu'aujourd'hui, cette même figure contractuelle est imposée en ce qui concerne la relation entre des personnes souvent beaucoup plus faibles que les travailleurs – mais mal défendues par les partis ou les syndicats – et l'organisme dont elles dépendent pour leur simple survie, le centre public d'action sociale⁴⁷.

La loi du 12 janvier 1993 a introduit dans l'article 6, § 2, de la loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence, aujourd'hui abrogée, le « contrat d'intégration » que l'on retrouve à l'article 60, § 3, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale et à l'article 6, § 2, de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale. Depuis une loi modificative du 21 juillet 2016, ce contrat d'intégration est obligatoire dans presque tous les cas. Or le contrat d'intégration revient souvent à ajouter des conditions non prévues par les lois à l'octroi des prestations. En outre, le projet individualisé d'intégration sociale peut avoir trait à un service communautaire, qui en fait alors partie intégrante. La crainte est cette fois que le bénévolat soit en pratique forcé et devienne l'étalon de la disposition au travail.

⁴⁴ Voir J. de ROMILLY, *La loi dans la pensée grecque*, op. cit., spéc. p. 114-138 ; S. GOYARD-FABRE, *L'interminable querelle du contrat social*, Ottawa, 1983, 371 p. De la même, *Les principes philosophiques du droit politique moderne*, PUF, 1997, spéc. p. 360 et s.

⁴⁵ *Dictionnaire philosophique*, article *Egalité*, 1764.

⁴⁶ T. HOBBS, *Leviathan*, tr. fr. François Théaud, Sirey, 1983, p. 121. J. LOCKE, *Traité du gouvernement civil*, tr. fr. de D. Mazel, 2^e éd. corrigée, Flammarion, 1992, § 4. Voir aussi, entre autres, § 95 et 123. J.-J. ROUSSEAU, *Du contrat social ou principes du droit politique*, dans *Œuvres complètes*, NRF Gallimard, coll. « Bibliothèque de La Pléiade », 1964, ch. VI. Du même, *Émile ou de l'éducation*, livre III, éd. établie par M. Launay, Garnier Flammarion, 1966, p. 245.

⁴⁷ Et il est piquant de constater que la réintroduction triomphante de l'idée de contrat, typiquement libérale, dans les lois d'aide sociale, est due à l'initiative de ministres socialistes, Madame Laurette Onkelinx en ce qui concerne la loi du 12 janvier 1993 qui modifie l'article 60 § 3, de la loi organique des centres publics d'action sociale et M. Johan Vande Lanotte en ce qui concerne le remplacement de la loi instituant le minimum de moyens d'existence par la loi concernant le droit à l'intégration sociale.

Pour conclure, la norme, en général, est-elle capable de dire ce qu'est le travail qui n'est pas asservissement à un système d'exploitation, mais intégration sociale ? Est-elle capable d'éviter le piège des faux contrats qui ne sont que tromperies des pauvres par les nantis ? Est-elle capable de dire non seulement que l'étranger est un être humain, mais aussi d'en tirer les conséquences ? Est-elle capable de reconnaître la dignité de tous ou ce privilège est-il réservé aux artistes ?

Malgré les efforts notables du droit belge de l'aide et de l'action sociales, le chemin des *Intrus*, aperçu par Eugène Laermans à la charnière des XIX^e et XX^e siècles, est encore long.